Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

21 501-07 Raad voor Economische en Financiële Zaken

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1281 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2015

Op 17 juni 2015 presenteerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) haar mededeling «Actieplan voor een eerlijk en doeltreffend vennootschapsbelastingstelsel in de Europese Unie: vijf belangrijke actiegebieden» (hierna: het actieplan)[1]. Tijdens het algemeen overleg Eurogroep/Ecofinraad op diezelfde dag heeft de Tweede Kamer verzocht om de kabinetsreactie op het actieplan binnen een termijn van twee weken te kunnen ontvangen. Ik heb daarop toegezegd mij daar ten zeerste voor te zullen inspannen.

Hierbij ontvangt u de kabinetsappreciatie van het actieplan, waarmee ik aan mijn toezegging gevolg geef.

Gewoonlijk wordt een kabinetsappreciatie van een nieuw Commissievoorstel neergelegd in een zogeheten BNC-fiche. Gezien de beperkte tijd is ervoor gekozen de appreciatie van het actieplan in deze brief uiteen te zetten.

1. De inhoud van het voorstel

Het actieplan heeft de vorm van een mededeling, waarin de Commissie haar zienswijze op de toekomst (korte, middellange en lange termijn) van bedrijfsbelastingen binnen de EU uiteenzet. De Commissie gebruikt artikel 115 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie als rechtsbasis voor haar voorstellen voor de gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (hierna: de CCCTB). Deze verdragsbepaling betreft de werking van de interne markt. Over wetgeving op het gebied van belastingen moet in de Raad unaniem worden besloten. Het Europees parlement wordt hierbij geraadpleegd.

[1] Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement en de Raad «Een eerlijk en doeltreffend vennootschapsbelastingstelsel in de Europese Unie: vijf belangrijke actiegebieden», COM(2015) 302 final, 17 juni 2015.

kst-21501-07-1281
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Het actieplan gaat vergezeld van enkele andere stukken:
– een Commission Staff Working Document, waarin de Commissie onder meer een economische analyse geeft van de problematiek van belastingconcurrentie binnen de EU[2],
– een publieke consultatie om het bedrijfsleven te vragen of de verplichting voor bedrijven om meer informatie openbaar te maken over de belasting die zij betalen, zou helpen bij de aanpak van belastingontwijking binnen de EU[3] en welke voor- en nadelen er volgens het bedrijfsleven aan dergelijke openbaarmaking kleven, en
– een besluit van de Commissie om het mandaat van het platform inzake goed fiscaal bestuur te verlengen[4].

Nadat zij de historische context en de economische context van het actieplan heeft geschetst, noemt de Commissie de verschillende doelen die zij met het actieplan beoogt te bereiken:
1. het verband herstellen tussen belastingheffing en de plaats waar de economische activiteit plaatsvindt;
2. waarborgen dat de lidstaten een correcte waardering kunnen maken van bedrijfsactiviteiten in hun rechtsgebied;
3. een concurrerend en groeivriendelijk vennootschapsbelastingklimaat in de EU tot stand brengen, met het oog op een veerkrachtiger bedrijfsleven, overeenkomstig de aanbevelingen van het Europees Semester; en
4. de interne markt beschermen en waarborgen dat de EU zich bij externe kwesties op het gebied van vennootschapsbelasting krachtig opstelt (onder meer via maatregelen om uitvoering te geven aan de BEPS-aanbevelingen van de OESO[5]) teneinde niet-coöperatieve jurisdicties aan te pakken en de fiscale transparantie te vergroten.

Vervolgens werkt de Commissie vijf actiegebieden uit met daarbij passende maatregelen die moeten bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen en moeten resulteren in een beter gecoördineerd kader voor vennootschapsbelasting in de EU. Dit zou volgens de Commissie moeten leiden tot eerlijkere belastingen, stabielere inkomsten en een beter ondernemingsklimaat. De door de Commissie uitgewerkte actiegebieden zijn:
1. de CCCTB die volgens de Commissie een holistische oplossing voor winstverschuiving biedt;
2. waarborgen dat belasting daadwerkelijk wordt geheven waar de winsten worden gemaakt;
3. aanvullende maatregelen voor een beter belastingklimaat voor het bedrijfsleven;
4. verdere vooruitgang inzake fiscale transparantie; en
5. EU-instrumenten voor coördinatie.

Hieronder wordt eerst een algemene appreciatie van het actieplan gegeven. Daarbij wordt ingegaan op de verenigbaarheid van het actieplan met de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Vervolgens worden per actiegebied de ideeën van de Commissie uiteengezet en wordt de appreciatie van het kabinet van deze actiegebieden beschreven.

---

[2] Commission Staff Working Document Corporate Income Taxation in the European Union, SWD(2015) 121 final, 17 juni 2015.

[3] De tekst van de publieke consultatie is te vinden op http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/further-corporate-tax-transparency/index_en.htm.

[4] Commission decision of 17.6.2015 establishing the Commission Expert Group «Platform for Tax Good Governance, Aggressive Tax Planning and Double Taxation» and replacing Decision C(2013)2236, C(2015) 4095 final, 17 juni 2015.

[5] In het BEPS-project (Base Erosion and Profit Shifting) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) met steun van de G20 worden maatregelen uitgewerkt die uitholling van de belastinggrondslag en winstverschuivingen moeten tegengaan.

2. Appreciatie actieplan

Algemeen

Het kabinet verwelkomt het initiatief van de Commissie om belastingontwijking door multinationals tegen te gaan en het belastingklimaat voor het bedrijfsleven te verbeteren. Het belang van deze aspecten en de in het actieplan geformuleerde doelen worden door het kabinet krachtig onderschreven. Het kabinet heeft meermalen benadrukt dat belastingontwijking een internationaal probleem is dat om een internationale oplossing vraagt. Maatregelen in EU-verband kunnen daaraan bijdragen. Daarnaast kenmerkt een goed belastingklimaat zich onder andere door (rechts)zekerheid en het voorkomen van onnodige (administratieve) lasten en draagt het bij aan economische groei en werkgelegenheid voor het bedrijfsleven en aan evenwichtige belastinginkomsten.

Behalve in EU-verband wordt ook in het kader van het BEPS-project van OESO/G20 gewerkt aan maatregelen tegen belastingontwijking door multinationals. In het Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes van de OESO (hierna: het Global Forum) wordt onder meer gesproken over de mate waarin jurisdicties voldoen aan standaarden voor goed bestuur in belastingzaken. Het is van belang dat maatregelen op deze terreinen die in EU-verband worden genomen, in lijn zijn met de in het kader van het BEPS-project en het Global Forum uitgewerkte maatregelen. Op die manier kunnen dubbel werk en onduidelijkheid worden voorkomen. Daarnaast kan door mondiale afspraken worden voorkomen dat een ongelijk speelveld ontstaat. Wanneer de EU eenzijdig maatregelen treft, dan ontspringen derde landen de dans en wordt het onaantrekkelijker voor bedrijven om zich in de EU te vestigen. Van een gelijk speelveld is dan geen sprake meer. Dit moet worden voorkomen. Ook het bedrijfsleven wijst op het belang van het behoud van de concurrentiekracht van de EU als geheel.

De EU biedt bedrijven de mogelijkheid om van een grote interne markt te profiteren. Maatregelen die binnen de EU worden afgesproken, gelden voor iedereen binnen de EU in gelijke mate en kunnen ook bijdragen aan de verbetering van de interne markt. Zo worden met de Interest- en royaltyrichtlijn en de Moeder-dochterrichtlijn gevallen van dubbele belasting binnen de EU voorkomen. Maar ook belastingontwijking kan met richtlijnbepalingen worden tegengegaan. Om te verzekeren dat naleving van dergelijke maatregelen overal in de EU kan worden afgedwongen, is het belangrijk dat deze dwingend kunnen worden opgelegd door middel van «hard law». Hiermee onderscheidt de EU zich van bijvoorbeeld de OESO die in beginsel geen juridisch bindende maatregelen kan opleggen. Het kabinet zet in op «hard law» die door alle 28 EU-lidstaten moet worden gedragen, zodat alle lidstaten zijn gehouden de hierin vastgelegde maatregelen volledig, coherent en tijdig te implementeren en dit juridisch kan worden afgedwongen. Het kabinet roept de Commissie op om voor concrete maatregelen met wetgevingsvoorstellen te komen.

Subsidiariteit/proportionaliteit

De meeste in het actieplan aangekondigde initiatieven zullen in concrete voorstellen, waaronder richtlijnvoorstellen, worden uitgewerkt. Deze moeten worden afgewacht teneinde ze te kunnen toetsen aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. In het algemeen kan over de subsidiariteit en proportionaliteit van de in het actieplan genoemde maatregelen het volgende worden gezegd.

Binnen de EU zijn in beginsel slechts de lidstaten bevoegd op het gebied van directe belastingen. De Commissie kan slechts tot harmonisatie overgaan in het licht van verbetering van de interne markt. De Commissie stelt uitdrukkelijk dat harmonisering van de vennootschapsbelastingtarieven buiten het bereik van het actieplan valt. Om belastingontwijking, die mogelijk wordt gemaakt door verschillen tussen belastingsystemen van landen, tegen te gaan en om belemmeringen voor ondernemingen op de interne markt weg te nemen, is volgens de Commissie meer samenwerking en coördinatie nodig. Daar zet de Commissie primair op in. Dit lijkt in lijn te zijn met de eis van subsidiariteit. Het kabinet waakt echter voor harmonisatie die verder gaat dan strikt noodzakelijk voor het aanpakken van belastingontwijking en versterking van de interne markt. Een definitief oordeel over de subsidiariteit en proportionaliteit van de CCCTB-plannen kan pas worden gegeven, als de Commissie haar nieuwe voorstel voor de CCCTB heeft gepresenteerd. Op voorhand is niet duidelijk of de voorstellen proportioneel zijn en binnen de bevoegdheden van de EU vallen.

2.1 CCCTB

Beschrijving actiegebied

Een belangrijke plaats binnen het actieplan neemt de CCCTB in. De Commissie kondigt aan dat zij weer werk gaat maken van de CCCTB, waarvoor door de Commissie al in 2011 een voorstel is ingediend. Lidstaten hebben echter nog geen overeenstemming bereikt over dat eerdere voorstel. De CCCTB bestaat uit twee onderdelen: een gemeenschappelijke belastinggrondslag en consolidatie. Consolidatie houdt in dat eerst de totale winst binnen de EU van een groep wordt berekend en deze vervolgens door middel van een verdeelsleutel wordt verdeeld over de betrokken lidstaten.

Volgens de Commissie zou door de CCCTB het ondernemingsklimaat in de EU aanzienlijk verbeteren. Tegelijkertijd zou de CCCTB volgens de Commissie bijzonder doeltreffend kunnen zijn om winstverschuiving en misbruik van vennootschapsbelasting binnen de EU tegen te gaan. De Commissie wil in 2016 een nieuw CCCTB-voorstel presenteren dat op enkele belangrijke punten afwijkt van het voorstel uit 2011. Zo zal de CCCTB verplicht worden voor in ieder geval multinationale ondernemingen. Daarnaast wil de Commissie komen tot een gefaseerde aanpak voor de invoering van de CCCTB. De Commissie erkent dat het bereiken van overeenstemming over de consolidatie het moeilijkste aspect van de onderhandelingen tussen de lidstaten is en zal daarom voorstellen om de werkzaamheden in verband met de consolidatie uit te stellen tot wanneer de gemeenschappelijke grondslag is overeengekomen en ingevoerd. Omdat de voor het bedrijfsleven gunstige consolidatie wordt uitgesteld, overweegt de Commissie wel de grensoverschrijdende verliesverrekening, als één van de fasen, in haar voorstel op te nemen.

Appreciatie kabinet

Over het oorspronkelijke CCCTB-voorstel uit 2011 heeft zowel het kabinet als de Tweede Kamer een negatief subsidiariteitsoordeel gegeven. De voordelen van een Europese aanpak, zoals in het oorspronkelijke CCCTB-voorstel geformuleerd, wogen naar de mening van het kabinet onvoldoende op tegen de nadelen[6]. Dit werd in belangrijke mate bepaald door de negatieve effecten van de consolidatie en verdeling van de winst op basis van de voorgestelde verdeelsleutel. Deze verdeelsleutel was voor

[6] Kamerstuk 22 112, nr. 2.

gelijke delen (1/3) gebaseerd op omzet, vaste activa en arbeid. Met deze verdeelsleutel zouden oude maakeconomieën worden bevoordeeld en innovatieve diensteneconomieën als de Nederlandse worden benadeeld. Immaterieel eigendom zou namelijk geen deel uitmaken van deze verdeelsleutel. Afhankelijk van het afschrijvingsregime, zou het totaal-effect van de consolidatie en verdeling van de winst op grond van de voorgestelde verdeelsleutel een daling van het BBP in Nederland van 1,65% tot 1,69% zijn. Opvallend was dat de CCCTB voor de meeste lidstaten een daling van het BBP zou betekenen. Daarnaast zou het investeringsniveau voor Nederland tussen de 1,84% en de 1,97% afnemen. Een nieuw CCCTB-voorstel dat dezelfde negatieve gevolgen zou hebben voor de Nederlandse economie, zou voor Nederland geen begaanbare route zijn.

Tevens werd de proportionaliteit van het CCCTB-voorstel destijds door het kabinet negatief beoordeeld vanwege de hoge uitvoeringskosten voor de Belastingdienst. Deze kosten hingen met name samen met het niet-verplichtende karakter van de CCCTB. Voor de Belastingdienst zou dat namelijk betekenen dat een nieuw belastingsysteem zou moeten worden opgezet en dat vervolgens twee systemen zouden moeten worden gehandhaafd.

Het kabinet is van mening dat een nieuw voorstel vergezeld dient te gaan van een grondige impactanalyse. Hetzelfde geldt voor de andere maatregelen die in het actieplan worden aangekondigd.

Het standpunt van het kabinet is dat in internationaal verband actief moet worden gewerkt aan het tegengaan van grondslagerosie, door op kritieke punten – daar waar verschillen tussen stelsels worden misbruikt – tot harmonisatie te komen, zonder dat daarmee een volledige grondslagharmonisatie wordt beoogd. Hiermee geeft het kabinet invulling aan de motie-Klaver/Koolmees[7]. Het kabinet steunt de aanpak van de Commissie om verder te werken aan de aspecten die verband houden met het BEPS-project van OESO/G20 en deze in wetgeving vast te leggen (zie ook onder 2.2).

De in het actieplan aangekondigde plannen van de Commissie voor de CCCTB zijn wezenlijk anders dan de oorspronkelijke plannen. De Commissie wil zich pas buigen over consolidatie, nadat over de internationale (BEPS-)aspecten van het CCCTB-voorstel en de gemeenschappelijke grondslag overeenstemming is bereikt en deze zijn geïmplementeerd. De CCCTB zou verplicht worden, in ieder geval voor multinationale ondernemingen. De consolidatie is echter nog niet geheel van tafel en de Commissie lijkt, ook in het antwoord van EU-commissaris Moscovici op mijn brief[8] in reactie op de open brief van de commissarissen Moscovici en Vestager over bedrijfsbelastingen niet voornemens om een andere verdeelsleutel als uitgangspunt te nemen dan de (nadelige) verdeelsleutel in het voorstel uit 2011. Ik heb het antwoord van EU-commissaris Moscovici als bijlage bij deze brief gevoegd[9]. Mogelijk zou de Belastingdienst nog steeds twee vennootschapsbelastingstelsels naast elkaar moeten ontwikkelen en onderhouden, wanneer de CCCTB verplichtend aan multinationals wordt opgelegd, maar de CCCTB voor kleinere bedrijven optioneel zou worden. Dit zou voor de Belastingdienst uitvoeringsproblemen opleveren. De vraag is of een verplichte CCTB (dus zonder consolidatie) substantiële positieve economische effecten heeft voor alle lidstaten. Het overstappen van een nationaal stelsel naar een

[7] Kamerstuk 25 087, nr. 96.
[8] Een concept hiervan is met de Tweede Kamer gedeeld: Kamerstuk 25 087, nr. 100 en bijlage.
[9] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Europees stelsel zou een zeer ingrijpende operatie zijn. Ook dient beseft te worden dat als de EU een gezamenlijke grondslag voor winstbelastingen zou invoeren deze alleen gewijzigd kan worden met unanimiteit, wat ten koste kan gaan van de slagvaardigheid in het wijzigen van wetgeving. Lidstaten kunnen dan niet meer naar eigen inzicht hun vennootschapsbelastinggrondslag aanpassen om hun vestigingsklimaat te verbeteren of om mazen in de wet te dichten. Dit is in strijd met de soevereiniteit van lidstaten op dit terrein. De inzet van het kabinet is om ontwijking tegen te gaan door gerichte harmonisaties die aangrijpen op werkelijke ontwijkingsconstructies.

2.2 Waarborgen dat belasting daadwerkelijk wordt geheven waar de winsten worden gemaakt

Beschrijving actiegebied

De Commissie benadrukt het belang van het belasten van winsten op de plaats waar de activiteiten feitelijk plaatsvinden. Om dit te bereiken zou op de korte termijn verder gewerkt moeten worden aan de internationale aspecten van de CCCTB die verband houden met het BEPS-project van OESO/G20, zoals aanpassing van de definitie van «vaste inrichting»[10]. De Commissie is van mening dat over deze internationale aspecten binnen twaalf maanden overeenstemming moet worden bereikt in de Raad en dat deze overeenstemming juridisch bindend moet worden gemaakt voordat er een akkoord wordt bereikt over de herziene CCCTB.

Verder wil de Commissie bovendien maatregelen nemen om te verzekeren dat winst daadwerkelijk wordt belast en er sprake is van «effectieve belastingheffing». Daarbij voorziet de Commissie een rol voor de EU-Gedragscodegroep (Code of Conduct Group). Ook zou de Interest- en royaltyrichtlijn, waarvoor een voorstel ter bespreking in de Raad voorligt, zodanig moeten worden gewijzigd dat de lidstaten rente- en royaltybetalingen niet hoeven vrij te stellen van bronheffing als er geen effectieve belastingheffing elders in de EU plaatsvindt. In de Moeder-dochterrichtlijn zou een soortgelijke bepaling moeten worden opgenomen.

De Commissie zet verder in op verbetering in EU-verband van het kader van verrekenprijzen (transfer pricing). Een betere uitwisseling van informatie over de transacties tussen groepsvennootschappen zou belastingdiensten behulpzaam kunnen zijn om bepaalde transacties nader te onderzoeken.

Onder dit actiegebied wordt ook de koppeling genoemd van preferentiële regimes aan de plaats waar waarde wordt gecreëerd. Dit heeft in het bijzonder betrekking op innovatie- of patentboxen. De Commissie geeft in het actieplan aan dat zij richtsnoeren zal uitvaardigen over de toepassing van de «gewijzigde nexusbenadering» bij patentboxen. Indien de Commissie binnen twaalf maanden constateert dat de lidstaten deze niet consequent volgen, zal zij echter bindende wettelijke maatregelen voorstellen.

---

[10] Bij de verdeling van heffingsrechten tussen landen speelt het begrip vaste inrichting een rol. Pas wanneer een onderneming die inwoner is van het ene land (het woonland), in het andere land (het bronland) zoveel activiteiten vervult dat sprake is van een vaste inrichting, mag het bronland de winsten van die vaste inrichting belasten. Zo niet, dan mag alleen het woonland de winsten belasten.

Appreciatie kabinet

Het kabinet is voorstander van het belasten van winst waar waarde wordt gecreëerd. Dit hangt grotendeels samen met het belasten van de winst waar de activiteiten feitelijk plaatsvinden, waarop de Commissie wil inzetten, maar wanneer hierbij slechts gekeken wordt naar bijvoorbeeld aantallen werknemers of gemaakte kosten, dan is dat te eenzijdig. Er dient naar de mening van het kabinet ook gekeken te worden naar het belang van de functies die worden uitgeoefend, naar welke risico's worden gelopen en welke activa worden ingezet, om te bepalen waar de waarde daadwerkelijk wordt gecreëerd.

Deze problematiek komt ook aan de orde in het kader van de herziening van de verrekenprijsregels in de OESO-richtsnoeren op dit terrein, waaraan in het kader van het BEPS-project wordt gewerkt. Het kabinet heeft vertrouwen in de uitkomsten van het BEPS-project op dit gebied die ervoor moeten zorgen dat winst daadwerkelijk daar wordt belast waar waarde wordt gecreëerd. Voor de goede toepassing van de verrekenprijsregels is, zoals de Commissie constateert, een goede informatie-uitwisseling nodig. Ook hieraan wordt in het kader van het BEPS-project gewerkt. Het kabinet is beducht dat initiatieven in relatie tot verrekenprijzen in EU-verband niet aansluiten bij de uitkomsten van het BEPS-project. Gezien de uiterst technische aard van de besprekingen op dit terrein, lijkt de OESO het geëigende forum om te werken aan geactualiseerde verrekenprijsregels.

Hoewel enkele grote EU-lidstaten hier recent op hebben aangedrongen, is het niet duidelijk wat beoogd wordt met de maatregelen die moeten verzekeren dat winst daadwerkelijk wordt belast en dat er sprake is van effectieve belastingheffing. Het kabinet vindt dat voorkomen moet worden dat precies het omgekeerde gebeurt, namelijk dat binnen de EU winst wordt belast die eigenlijk aan derde landen toevalt. Ook vindt het kabinet dat bij het belasten van winsten door middel van innovatie- en patentboxen geen sprake hoeft te zijn van het ontbreken van effectieve belastingheffing. Het kabinet zet erop in dat mogelijke maatregelen die in dit kader worden getroffen duidelijk zijn en aansluiten bij de voorstellen in het kader van het BEPS-project.

De innovatiebox is een waardevol fiscaal instrument om innovatie en reële werkgelegenheid te bevorderen, niet alleen voor multinationals maar ook voor het MKB. Internationaal is erkend dat lidstaten innovatie-/patentboxen kunnen gebruiken om innovatie te stimuleren. Binnen de OESO is de gewijzigde nexusbenadering voor patentboxen omarmd. Volgens de afspraken gemaakt in de Gedragscodegroep zal deze benadering binnen de EU worden geïmplementeerd. Het kabinet steunt de aanpak van de Commissie om erop toe te zien dat dit ook daadwerkelijk gebeurt en om indien nodig bindende wettelijke maatregelen voor te stellen.

2.3 Aanvullende maatregelen voor een beter belastingklimaat voor het bedrijfsleven

Beschrijving actiegebied

In het actieplan benadrukt de Commissie bij de herziening van de vennootschapsbelasting in de EU een gunstig ondernemingsklimaat als centraal uitgangspunt te willen nemen. Dit zou moeten zorgen voor groei en werkgelegenheid in de interne markt. Op dit terrein worden in het actieplan twee maatregelen in het bijzonder genoemd: het mogelijk maken van grensoverschrijdende verliescompensatie (als één van de

fasen in het nieuwe CCCTB-voorstel) en het verbeteren van regelingen voor geschillen inzake dubbele belasting. De Commissie kondigt aan tegen de zomer van 2016 met voorstellen te komen ter verbetering van de mechanismen van geschillenbeslechting bij dubbele belasting. Mogelijk zal hiervoor de huidige reikwijdte van het Arbitrageverdrag worden uitgebreid.

Appreciatie kabinet

Het kabinet steunt het voornemen van de Commissie om met voorstellen te komen ter verbetering van het huidige arbitragemechanisme om dubbele belasting weg te nemen. Door verbetering van het arbitragemechanisme kan geschillenbeslechting sneller en efficiënter en kan het vaker tot een oplossing leiden. Ook is het doel om meer zekerheid en lagere kosten voor het bedrijfsleven te bewerkstelligen.

Het kabinet is van mening dat grensoverschrijdende verliesverrekening vooruitlopend op de fase van consolidatie van de CCCTB op gespannen voet staat met het door het kabinet gehuldigde beginsel dat winst moet worden belast waar waarde wordt gecreëerd. Voorts betekent grensoverschrijdende verliesverrekening dat verliezen (negatieve resultaten) als het ware kunnen worden geconsolideerd, terwijl consolidatie van winsten (positieve resultaten) nog niet mogelijk wordt. Aangezien winst een algebraïsch begrip is (positief en negatief), is dit niet consequent. Daarnaast ontstaat een nieuwe mogelijkheid voor fiscale planning. Deze kan vervolgens leiden tot grote onzekerheid bij lidstaten over hun belastingopbrengsten. De steun van lidstaten voor deze maatregel zal naar verwachting dan ook beperkt zijn. Het kabinet is beducht voor de mogelijke gevolgen van het invoeren van grensoverschrijdende verliesverrekening. Wanneer de Commissie met een concreet wetgevingsvoorstel voor grensoverschrijdende verliesverrekening komt, is het kabinet van mening dat de gevolgen hiervan in een impactanalyse in kaart moeten worden gebracht. Bij deze maatregel zou ook goed bekeken moeten worden wat dit voor gevolgen heeft voor de uitvoering door de Belastingdienst.

2.4 Verdere vooruitgang inzake fiscale transparantie

Beschrijving actiegebied

In relatie tot fiscale transparantie wordt verwezen naar het richtlijnvoorstel voor de automatische uitwisseling van informatie over grensoverschrijdende belastingrulings. De lidstaten worden opgeroepen om snel een akkoord te bereiken over dit voorstel, zodat de richtlijn op 1 januari 2016 van kracht kan worden.

Volgend op haar aanbeveling uit 2012[11] heeft de Commissie een EU-lijst opgesteld van niet-coöperatieve fiscale jurisdicties buiten de EU. Als basis voor deze lijst zijn de verschillende nationale lijsten genomen die (sommige) EU-lidstaten hanteren. Op de EU-lijst zijn de jurisdicties opgenomen die op ten minste tien nationale zogenoemde zwarte lijsten voorkomen. Op de website van de Commissie staan ook jurisdicties vermeld die op minder dan tien nationale zwarte lijsten voorkomen. De bedoeling van de Commissie is om met de EU-lijst lidstaten in staat te stellen om op transparante wijze hun nationale lijsten te vergelijken en

---

[11] Aanbeveling van de Commissie van 6 december 2012 met betrekking tot maatregelen om derde landen aan te moedigen minimumnormen voor goed bestuur in belastingzaken toe te passen (PbEU L338/37).

hun eigen strategie met betrekking tot niet-coöperatieve jurisdicties zo nodig bij te stellen.

De Commissie roept daarnaast de EU-Gedragscodegroep op om op basis van de EU-lijst derde landen die op deze lijst voorkomen te screenen en deze te helpen om hun normen inzake goed bestuur in belastingzaken te verbeteren. Dit werk zou binnen 24 maanden moeten worden afgerond. Ook toont de Commissie zich bereid om vervolgens eventuele tegenmaatregelen ten aanzien van niet-coöperatieve jurisdicties te coördineren.

In samenhang met het actieplan start de Commissie een publieke consultatie[12] naar de wenselijkheid van een verplichting tot publieke country-by-country reporting door multinationale ondernemingen. De resultaten van de consultatie zullen worden meegenomen in het eerder aangekondigde impact assessment van voorstellen voor verdergaande publieke country-by-country reporting, dat uiterlijk in het eerste kwartaal van 2016 zal worden afgerond.

Appreciatie kabinet

Nederland dringt er in Raadsverband op aan om snel een akkoord te bereiken over het richtlijnvoorstel voor de automatische uitwisseling van informatie over rulings. Nederland wil snel starten met de wederzijdse uitwisseling van informatie over rulings en zet in op een eenvoudig systeem met heldere definities dat werkbaar en uitvoerbaar is voor belastingdiensten. Vanwege de werkbaarheid en uitvoerbaarheid voor de informatie verstrekkende en ontvangende belastingdiensten, gevoegd bij het feit dat het risico op grondslagerosie en winstverschuiving in het MKB minder groot is, zet Nederland erop in dat het MKB niet onder de reikwijdte van de richtlijn zou moeten vallen.

In het kader van transparantie heeft de Commissie een EU-lijst opgesteld van niet-coöperatieve fiscale jurisdicties buiten de EU. Het kabinet zet vraagtekens bij nut en noodzaak van deze EU-lijst en is van mening dat deze niet aan meer transparantie bijdraagt. Zo komen op de lijst, die gebaseerd is op nationale zwarte lijsten van EU-lidstaten die onder meer jurisdicties als niet-transparant aanmerken wanneer deze onvoldoende informatie uitwisselen, landen en gebieden voor die de Common Reporting Standard van de OESO voor de uitwisseling van financiële informatie hebben omarmd. Daarnaast is niet duidelijk wat de gevolgen zijn van het plaatsen van gebieden op de EU-lijst. Ook sluit deze niet aan op de beoordelingen die het Global Forum van landen en gebieden heeft gemaakt. De OESO en ook enkele grote lidstaten hebben inmiddels soortgelijke zorgen over de EU-lijst geuit.

Het kabinet vindt dat een EU-lijst volledig zou moeten aansluiten bij de beoordelingen van het Global Forum. Daarnaast moeten de criteria voor en de gevolgen van plaatsing op een lijst duidelijk zijn. Een EU-lijst zou een meerwaarde kunnen hebben, mits deze een afspiegeling is van een gedeelde EU-visie op goed bestuur in belastingzaken en niet een optelsom van nationale zwarte lijsten.

De Gedragscodegroep heeft recent met Zwitserland afspraken gemaakt over de afschaffing van bepaalde Zwitserse belastingregimes. Met Liechtenstein vinden momenteel besprekingen plaats. Deze recente ervaringen leren dat er ten aanzien van derde landen een rol voor de Gedragscodegroep is weggelegd, maar dat dergelijke besprekingen veel

[12] https://ec.europa.eu/eusurvey/further-corporate-tax-transparency-2015/management/test.

tijd kosten. Een termijn van 24 maanden om alle landen te screenen die op de EU-lijst voorkomen, is daarom zeer ambitieus.

Het kabinet is er voorstander van om het impact assessment voor de mogelijke uitbreiding van publieke country-by-country reporting[13] snel uit te voeren. Naar aanleiding van het algemeen overleg over internationaal fiscaal beleid van 3 juni jl. heb ik er nogmaals bij de Commissie op aangedrongen het impact assessment op korte termijn af te ronden. Hierbij is gebleken dat het impact assessment uiterlijk in het eerste kwartaal van 2016 zal worden afgerond. Het kabinet denkt dat de door de Commissie gestarte publieke consultatie aan het impact assessment een zeer nuttige bijdrage kan leveren en roept het Nederlandse bedrijfsleven en andere stakeholders op inbreng te leveren in het kader van deze consultatie. Vanuit de Nederlandse overheid zal geen reactie worden gestuurd op deze consultatie.

2.5 EU-instrumenten voor coördinatie

Beschrijving actiegebied

Volgens de Commissie maken de lidstaten niet optimaal gebruik van de instrumenten voor administratieve samenwerking in belastingzaken die de lidstaten ter beschikking staan. Zij geeft in het actieplan aan te zullen ijveren voor nauwere samenwerking van de lidstaten, met name op het terrein van belastingcontroles en uitwisseling van best practices. Daartoe zal zij in het platform inzake goed fiscaal bestuur een discussie over het controleren van multinationals entameren.

Tot slot bepleit de Commissie de hervorming van de Gedragscodegroep en het platform inzake goed fiscaal bestuur. De werkingssfeer van de Gedragscodegroep zou moeten worden uitgebreid en de Gedragscodegroep zou aanwijzingen dienen te geven inzake de tenuitvoerlegging van niet-wetgevende EU-maatregelen («soft law») tegen belastingontwijking. Het mandaat van het platform inzake goed fiscaal bestuur wordt verlengd tot 2016. Ook wordt de reikwijdte van het platform uitgebreid (het platform kan adviseren over de toepassing van het Tax Transparency Package[14] en het nieuwe actieplan) en de werkwijze verbeterd (o.a. door de instelling van een subgroep met vertegenwoordigers van de lidstaten en een subgroep met niet-gouvernementele vertegenwoordigers).

Appreciatie kabinet

Het kabinet is positief over het voornemen van de Commissie om de coördinatie van controles van multinationals tussen lidstaten te verbeteren. Nederland heeft goede ervaringen op het gebied van grensoverschrijdende controles. Nederland betwijfelt of een discussie hierover in het platform inzake goed fiscaal bestuur moet worden gevoerd. Het is effectiever om een overleg tussen belastingdiensten of een workshop voor belastingdiensten te organiseren.

Het kabinet wil samen met de andere lidstaten nadenken over het mandaat van de Gedragscodegroep. De Nederlandse inzet daarbij heeft drie uitgangspunten:

---

[13] De huidige verplichtingen voor publieke country-by-country reporting zijn vastgelegd in de Jaarrekeningrichtlijn, de Transparantierichtlijn en de Richtlijn kapitaalvereisten (CRD IV).

[14] Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement en de Raad over fiscale transparantie ter bestrijding van belastingontduiking en -ontwijking, COM(2015) 136 final, 18 maart 2015.

- Maatregelen tegen belastingontwijking dienen bij voorkeur in juridisch verbindend «hard law» te worden neergelegd. Voor richtsnoeren, eventueel te ontwikkelen binnen de Gedragscodegroep, is alleen plaats, wanneer de inhoud hiervan niet in wetgeving kan worden neergelegd.
- De toepassing van richtsnoeren door de lidstaten dient binnen de Gedragscodegroep goed gemonitord te worden, zodat ervoor wordt gezorgd dat deze richtsnoeren daadwerkelijk door alle lidstaten worden toegepast.
- De stemmingsregels van de Gedragscodegroep, waarbij gestreefd wordt naar unanimiteit of «broad consensus», mogen niet worden aangepast.

Het platform inzake goed fiscaal bestuur staat onder de verantwoordelijkheid van de Commissie. Nederland heeft geen specifieke wensen met betrekking tot het mandaat van het platform.

3. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten, uitvoering en handhaving

De meeste in het actieplan aangekondigde initiatieven zullen in concrete voorstellen worden uitgewerkt. Pas wanneer deze worden gepresenteerd en de inhoud ervan duidelijk wordt, kan een inschatting worden gemaakt van de financiële implicaties en de gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten. Ook kunnen dan pas de precieze gevolgen voor de uitvoering en de handhaving in kaart worden gebracht. Eventuele budgettaire gevolgen worden in ieder geval ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

In het algemeen kan worden gesteld dat een ingrijpend voorstel als de CCCTB significante gevolgen zal hebben voor belastinginkomsten en de uitvoering door de Belastingdienst. Mede om deze reden wijst het kabinet erop dat het zeer belangrijk is om voor het aangekondigde nieuwe CCCTB-voorstel, alsmede voor andere voorstellen die volgen op dit actieplan, grondige impactanalyses op te stellen. Nederland zal er in Brussel op aandringen om deze impactanalyses uit te voeren voorafgaand aan de publicatie van de voorstellen. In deze impactanalyses zou ook het effect op de werkgelegenheid, de Europese concurrentiekracht en de economische groei binnen de EU moeten worden meegenomen.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes